



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

面向 2 1 世纪 课 程 教 材

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

社区管理学

(第二版)

娄成武 孙 萍 主编



高等教育出版社

HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
面向 21 世纪课程教材

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

社区管理学

(第二版)

娄成武 孙 萍 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是高等学校公共管理类专业主要课程教材,是面向 21 世纪课程教材、普通高等教育“十五”国家级规划教材。

全书共分十四章,分别为:第一章绪论、第二章社区管理体制、第三章社区管理模式、第四章社区管理方法、第五章社区环境、第六章社区参与社区民主政治建设、第七章社区文化、第八章社区卫生与体育管理、第九章社区治安管理、第十章社区服务、第十一章社区社会保障、第十二章社区物业管理、第十三章社区智能化建设与管理、第十四章社区发展与社区管理创新。

在结构设计上,本书每章都安排了本章要点、关键术语、复习思考题和阅读材料。

本书可以作为公共管理类专业本科生、研究生及 MPA 学生的教材,亦可以作为相关管理人员与研究人员的参考资料。

与本书配套的光盘版教学支持资源(教学课件)的具体索取方式详见本书最后一页的教学支持说明。

图书在版编目(CIP)数据

社区管理学/娄成武,孙萍主编.—2 版.—北京:高等教育出版社,2006.9

ISBN 7-04-019877-0

I. 社... II. ①娄...②孙... III. 社区-管理-中国-高等学校-教材 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 091916 号

策划编辑 齐维京 责任编辑 顾 瑶 封面设计 杨立新
责任绘图 朱 静 版式设计 张 岚 责任校对 俞声佳
责任印制 宋克学

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000
经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京人卫印刷厂

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

开 本 787×960 1/16
印 张 29.5
字 数 540 000

版 次 2002 年 7 月第 1 版
2006 年 9 月第 2 版
印 次 2006 年 9 月第 1 次印刷
定 价 33.60 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 19877-00

高等学校公共管理类专业精品课程 教材建设指导委员会

顾问单位：全国高等学校教学研究中心
高等教育出版社教学研究所

主任委员：王乐夫（领导科学 国家精品课程负责人）
 娄成武（行政管理学 国家精品课程负责人）
 邓大松（社会保险 国家精品课程负责人）
 陈瑞莲（行政管理学 国家精品课程负责人）
 崔运武（公共事业管理概论 国家精品课程负责人）

委 员：（以姓氏笔画为序）

马 骁	王万茂	尹庆双	王俊豪	宁 骚	刘小兵
朱正威	孙宝文	孙 萍	张凤阳	沈亚平	李成智
张建东	吴春华	严 强	沈琴琴	李 鲁	周志忍
林尚立	陈季修	陈振明	闫小波	胡宁生	郑功成
席 恒	胡象明	高 力	郭庆旺	常保国	韩冬雪
董德显	雷国平	虞晓芬	黎 民		

总 前 言

20世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任務,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在1998年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业的四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、土地资源管理、劳动与社会保障。截至2005年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业426个、行政管理专业277个、劳动与社会保障专业118个、土地资源管理65个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有什么样的能力等……在2001—2005年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类各个专业方向的基础课程(大平台、小平台)。详见本书第6页《关于设置公共管理类学科专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

此套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教学研究所的指导下,在教育部公共管理类学科专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,此套教材的直接指导小组成员由2003年以来公共管理类专业方向的全部5位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有:中山

大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持与参与这套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

高等教育出版社

2006年6月

关于设置公共管理类学科 专业基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自2001年成立以来，在教育部高教司等部门的领导下，对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快，但又存在诸如课程不规范等问题，经过认真的讨论和研究，认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课（即大平台）和专业基础课（即小平台），以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上，经过委员们的认真讨论，我们确定了两类基础课的名称，现予发布，希各高校有关专业根据实际情况予以执行。

（一）公共基础课（即大平台）

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

（二）专业基础课（即小平台）

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

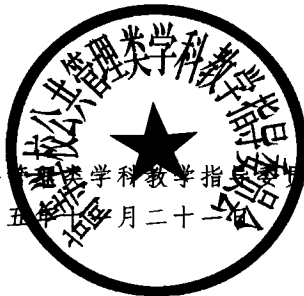
公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价



高等学校公共管理类学科教学指导委员会

二〇〇五年五月二十一日

第二版前言

社会要发展,教育要先行。教育部为适应我国经济体制改革和行政管理体制改革的需要,于1999年在东北大学、云南大学试办公共事业管理专业,并委托东北大学承担了“面向21世纪公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容及教学改革”科研课题。为了深入研究、办好我国公共事业管理专业,东北大学成立了研究课题组进行专项研究,推出了公共事业管理专业课程体系建设方案(该成果获得教育部2005年国家优秀教学成果一等奖),适合本专业的系列教材也陆续出版。其中社区管理课题组跟踪考察了沈阳、北京、上海、南京、广州等城市的几十个典型社区,并就社区管理、社区发展、智能化社区建设等问题进行了深入分析,在此基础上,于2003年出版了教育部普通高等教育“十五”国家级规划教材、面向21世纪课程教材——《社区管理》。该教材被多所院校采用并经过了三年教学循环,取得了很好的效果。

但近三年来,“重心下移、强化基层、政府领导、民政牵头、以块为主、多方参与”等社区改革新思路不断出台,社区管理又取得了许多新的进展:社区管理体制改革不断深化;社区管理功能进一步强化;社区自治能力加强;社区居民民主参与通道不断拓宽;社区建设投入机制进一步完善;社区管理队伍结构得到了优化。因此,课题组在充分吸纳改革实践成果、总结教学经验、吸收任课教师及学生意见和建议的基础上,对《社区管理》(第一版)进行了重新修订。

本次修订继续遵从历史、现实、未来的发展逻辑,力争体现“创新”与“精品”的时代要求,从管理学的角度切入,在理论探讨上,着重体现公共管理基础;在管理主体上,突出强化社区自治管理;在内容设计上,增加了理论专栏和阅读资料;在材料选取上,紧密结合社区改革实效经验。总之,通过我们的努力,试图提供一本新颖、适用的专业教材。但由于社区建设和改革在我国仍处于发展进行中,加之课题组成员学识有限,难免存在缺陷和疏漏之处,恳请广大学术同行和实际工作者赐教。

考虑到高等院校学生和有关人员自学的需要,我们对书中重要概念的内涵和外延都作了比较完整和全面的阐述,对有关重要问题采用理论观点和实际例证相结合的方式论述,在每个章节的前后分别安排了“本章要点”、“复习思考题”和“阅读材料”,以便于读者更好地学习、理解和掌握相关的知识点和重点,并引发深入的思考。

本书由娄成武、孙萍教授统稿。修订分工如下:第一章娄成武,第二章孙萍、

刘钊,第三章孙萍、刘钊,第四章王颖,第五章杜宝贵,第六章王颖,第七章杜宝贵,第八章杜宝贵,第九章孙萍,第十章隋永强,第十一章杜宝贵,第十二章刘钊,第十三章孙萍、刘钊,第十四章王颖。

本书编写过程中参阅了许多著作和文章,吸收了诸多颇有价值的学术观点,在此对各位专家和学者深表敬意和感谢。

本书的再版得到了高等教育出版社编辑们的大力支持,他们付出了辛勤的劳动,在此一并表示深深的谢意。

编者

2006年3月于沈阳

第一版前言

改革开放以来,尤其是20世纪90年代以后,随着我国经济体制改革和行政管理体制改革的逐步深入,政府的职能发生了很大的变化,单一的计划经济体制下的政府和企事业单位包揽的社会管理职能、社会服务职能开始分化。我国加入WTO后,这种分化已是大势所趋。社会成员的“单位人”属性逐渐向“社会人”过渡。社区加快了现代化建设的步伐,社区发展的独特地位已凸现出来,引起了社会各界的广泛关注。

社会在发展,教育要先行。教育部为适应未来发展的需要,于1999年在东北大学、云南大学试办公共事业管理专业。同时,东北大学承担了教育部高教司“公共事业管理专业面向21世纪教育内容和课程体系改革”的科研课题,成立了公共事业管理和社区管理两个课题组,分别进行调查研究。《社区管理》被列入教育部高教司“高等教育面向21世纪教育内容和课程体系改革”的立项教材,2002年1月又被批准为“高等教育‘十五’国家级规划教材”。“社区管理”成为公共管理类各专业主要课程之一。

几年来,社区管理课题组先后考察了沈阳、北京、上海、南京、广东等地的几十个典型社区,并就社区管理、社区发展、智能化社区建设等问题进行了专题研究,在此基础上形成了“社区管理”的理论框架。可以说,本书是科研成果的结晶。

本书遵从历史、现实、未来的历史逻辑,从管理学的角度切入,在注重理论研究的基础上,更重视对社区现实问题的探讨,并勾画了社区未来发展的蓝图,试图提供一本新颖、适用的专业教材,力争体现“创新”与“精品”的时代要求。但由于我国社区正处于高速发展过程中,加之课题组成员学识有限,书中难免存在缺陷和疏漏之处,在此,敬请广大学术同行和实际工作者提出宝贵意见。

本书由娄成武教授、孙萍教授策划、统稿。参加编写的有:娄成武(第一章),杜宝贵(第二章、第六章、第七章、第十章),边久民(第三章),孙萍(第四章、第八章),张雷(第五章),隋永强(第九章),王颖(第十一章),任百利(第十二章),杨建春(第十三章)。

本书在编写过程中,参阅了许多专家和学者的著作和文章,吸收了诸多颇有价值的观点和看法,在此一并表示深深的谢意。

编者

2003年3月

教学支持说明

(教学课件)

建设立体化精品教材,向高校师生提供整体教学解决方案和教学资源,是高等教育出版社(集团)“服务教育”的重要方式。

为支持相应课程的教学,我们配套出版了本书的教学课件,向采用本书作为教材的教师免费提供。为保证该课件仅为教师获得,烦请授课教师清晰填写如下开课情况证明并寄(传真)至下列地址,我们将在收到证明后48小时内寄出课件。

教师如想享受个性化贴身服务,可到 <http://www.hepqlx.com.cn> 或 <http://gl.hep.com.cn> “下载中心”公共管理专业课程教材栏目中下载“公共管理专业教师资源库”入库信息表与此一并寄(传真)至下列地址。

我们的联系方式:

地址:100029 北京市朝阳区惠新东街4号

富盛大厦21层 高等教育出版社高等文科中心 管理分社

电话:(010)58581968 58581414(F)

E-mail: qiwj@hep.com.cn

证 明

兹证明_____大学_____院
系_____专业第_____学年开设的_____课程,采用
高等教育出版社出版的_____ (书名、作者)作为本课程教材,
授课教师为_____班共_____个、学生共_____人。

授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人:_____

通信地址:_____ 邮编:_____

电话:_____

E-mail:_____

系/院主任:_____ (签字)

(系/院办公室盖章)

200__年__月__日

高等学校公共管理类专业 主要课程教材

公共基础课

管理学(第二版)(送教师课件)(跨工商管理类)	周三多	
公共经济学(送教师课件)	郭庆旺	赵志耘
公共管理学(送教师课件)	黎民	等
公共政策学(送教师课件)	宁骚	等
公共政策学案例精选(送教师课件)	宁骚	等
社会学基础(跨社会学类)	赵孟萱	等
经济法律基础(跨工商管理类)	席酉民	等

专业基础课

行政管理专业方向

行政管理学	娄成武	等
政治学原理(跨政治学类)	王惠岩	等
公共行政学(送教师课件)	王乐夫	等
比较政府(送教师课件)	宁骚	等
人力资源管理(跨工商管理类)(第二版)(送教师课件)	陈维政	等
行政法与行政诉讼法(跨法学类)	张树意	等
管理信息系统(第三版)(送教师课件)(跨工商管理类)	黄梯云	等
电子政务(跨电子商务类)(送教师课件)	孙宝文	等

公共事业管理专业

公共事业管理学(送教师课件)	娄成武	郑文范
公共事业管理案例	郑文范	
公共事业管理概论(第二版)(送教师课件、配学习卡)	崔运武	
公共组织财务管理(第二版)(送教师课件)	侯江红	等
公共部门人力资源开发与管理(送教师课件)	尹庆双	边慧敏
公共组织学	张建东	陆江兵
非营利组织管理学(送教师课件)	李维安	等
公共部门决策的理论与方法(第二版)(送教师课件)	胡象明	
公共伦理学(第二版)(送教师课件)	高力	等

社区管理学(第二版)(送教师课件)
管制经济学原理(送教师课件)

娄成武 孙 萍
王俊豪

劳动与社会保障专业

劳动经济学(跨工商管理类)
人力资源管理(跨工商管理类)(第二版)(送教师课件)
社会保障(送教师课件)
社会保险(送教师课件)

胡学勤
陈维政
郑功成
邓大松

土地资源管理专业

土地资源管理学(第二版)(送教师课件)
地籍管理(送教师课件)
土地利用规划学(送教师课件)
不动产估价(送教师课件)

王万茂
雷国平
董德显
虞晓芬

目 录

第一章 绪论	1
本章要点	1
第一节 社区概述	1
第二节 社区管理	14
第三节 社区管理学概述	20
关键术语	27
复习思考题	27
阅读材料 对当前城市社区建设的一些思考	27
第二章 社区管理体制	31
本章要点	31
第一节 社区管理体制概述	31
第二节 社区管理组织	36
第三节 我国社区管理体制的历史沿革	46
第四节 我国社区管理体制的改革	55
关键术语	60
复习思考题	60
阅读材料 鲁谷社区街道管理体制创新	60
第三章 社区管理模式	64
本章要点	64
第一节 社区管理模式概述	64
第二节 社区管理模式的国际经验	66
第三节 我国社区管理的实践模式	71
关键术语	81
复习思考题	81
阅读材料 盐田区社区管理模式	82
第四章 社区管理方法	86
本章要点	86
第一节 社区管理方法概述	86
第二节 社区管理的行政方法	89
第三节 社区管理工作的具体方法	94

第四节 社区管理工作模式分析	110
关键术语	117
复习思考题	117
阅读材料 “共享阳光,共做坚强人”大型公益联谊活动	117
第五章 社区环境	123
本章要点	123
第一节 社区环境概述	123
第二节 我国的社区环境建设	128
第三节 社区环境管理	133
关键术语	145
复习思考题	145
阅读材料 天津创建绿色社区,环境显著改善	145
第六章 社区参与与社区民主政治建设	147
本章要点	147
第一节 社区民主政治参与和自治	147
第二节 社区民主政治建设的内容	155
第三节 社区民主政治建设中存在的问题与对策	162
第四节 社区民主政治制度建设的管理创新	173
关键术语	181
复习思考题	182
阅读材料 社区民主政治建设的新举措	
——创建“三推一选”的选人用人机制,探索“三制一评”的民主	
管理办法	182
第七章 社区文化管理	185
本章要点	185
第一节 社区文化概述	185
第二节 社区文化的类型与功能	193
第三节 社区文化的建设与管理	195
第四节 社区教育管理	200
关键术语	210
复习思考题	210
阅读材料 柳州文艺精品展现“柳州创造”风采	210
第八章 社区卫生与体育管理	213
本章要点	213
第一节 社区卫生服务概述	213

第二节 我国社区卫生管理	219
第三节 我国社区卫生服务的可持续发展	222
第四节 社区体育管理	232
关键术语	241
复习思考题	241
阅读材料 “十一五”期间阳光照耀农村医疗市场	241
第九章 社区治安管理	243
本章要点	243
第一节 社区治安管理概述	243
第二节 社区治安管理的内容与功能	251
第三节 社区警务	261
第四节 完善社区治安管理的途径	268
关键术语	271
复习思考题	271
阅读材料 社区警务——积小安为大安	272
第十章 社区服务	274
本章要点	274
第一节 社区服务概述	274
第二节 社区服务的兴起与发展	287
第三节 我国社区服务的现状	297
关键术语	304
复习思考题	304
阅读材料 大连市沙河口区民政局建立社区公共服务机构、完善低保 管理工作机制的做法	304
第十一章 社区社会保障	307
本章要点	307
第一节 社区社会保障概述	307
第二节 我国社区社会保障的现状及其完善措施	316
第三节 城市社区社会救助与再就业	320
关键术语	331
复习思考题	331
阅读材料 2004 年度劳动和社会保障事业发展统计公报	331
第十二章 社区物业管理	336
本章要点	336
第一节 社区物业管理概述	336

第二节 社区物业管理的行政监管与纠纷处理	349
关键术语	364
复习思考题	364
阅读材料 业主委员会能否取代居委会	364
第十三章 社区智能化建设与管理	366
本章要点	366
第一节 社区智能化的概念	366
第二节 智能化社区建设规划与技术	372
第三节 智能化社区建设硬件案例介绍	385
第四节 智能化社区软件建设	397
第五节 智能化社区网络管理	403
关键术语	407
复习思考题	407
阅读材料 重庆市信息化示范社区评选标准	407
第十四章 社区发展与社区管理创新	411
本章要点	411
第一节 社区发展概述	411
第二节 社区管理创新	422
第三节 国外社区管理创新的实践与发展	434
关键术语	443
复习思考题	443
阅读材料 街道办事处改革,北京打响第一枪	444
参考文献	446